



**VNiVERSIDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Departamento: departamento derecho administrativo, financiero y procesal

Área de conocimiento: Derecho Administrativo

Curso 2016/2017

Las nuevas administraciones locales: el pequeño municipio tras la reforma de la Administración Local

Nombre de la estudiante: Laura Macías de la Calle

Tutor: Marcos Matías Fernando Pablo

Mes: Febrero

Año: 2017

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

**Departamento: departamento derecho administrativo,
financiero y procesal**

Área de conocimiento: Derecho Administrativo

TÍTULO

**Las nuevas administraciones locales: el pequeño municipio
tras la reforma de la Administración Local**

TITLE

**The new local administrations: the small municipality after
the reform of the Local Administration**

Nombre de la estudiante: Laura Macías de la Calle
e-mail de la estudiante: lmaciasc@usal.es

Tutor: Marcos Matías Fernando Pablo

RESUMEN

En el presente trabajo se abordará la cuestión de las Entidades Locales Menores, desde su nacimiento, hasta nuestros días.

Se hará un resumen detallado de todos los avatares que esta figura ha sufrido, sobre todo a raíz de la reforma del 2013 con la LRSAL (a nivel estatal) y con la Ley 7/2013 de 27 de septiembre (a nivel autonómico). El estudio se centrará en la Comunidad de Castilla y León, analizando la situación anterior y actual de las Entidades Locales Menores en la misma, por ser esta Comunidad la que más Entidades Locales Menores tiene de todo nuestro país.

Veremos también como la pervivencia de las Entidades Locales Menores está en entredicho, ya que, entre otros motivos, la legislación estatal, y la legislación autonómica tienen métodos contrapuestos a la hora de legislar sobre esta cuestión.

Hablaremos así mismo de la Provincia, y en concreto, de su órgano de Gobierno: las Diputaciones Provinciales, ya que son objeto obligado de comentario puesto que se han consolidado asumiendo nuevas competencias tras la reforma legislativa efectuada.

PALABRAS CLAVE

Entidad Local menor, Diputación Provincial, LRSAL, LBRL

ABSTRACT

In the present work I approach the issue of Minor Local Entities, from their birth to the present day.

I will make a detailed summary of all the avatars that this figure has suffered, especially as a result of the 2013 reform with LRSAL (state level) and Law 7/2013 of September 27 (at the regional level). The study will focus on the Community of Castilla y León, analyzing the previous and current situation of the Minor Local Entities in it, because this Community is the most Minor Local Entities have all of our country.

By other side, I will also suggest how the survival of the Minor Local Authorities is in question, since, among other reasons, the state legislation and the regional legislation have different methods when legislating on this issue.

I will also speak of the Province, and in particular, of its governing body: the Provincial Councils, due to their obligatory commentary, since they have consolidated by assuming new competences after the legislative reform carried out.

KEYWORDS:

Smaller local organization, Provincial Government, LRSAL, LBRL

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| 1- Introducción..... | 6 |
| 2- Historia y datos | 6 |
| 3- Tratamiento legislativo..... | 12 |
| 4- Servicios obligatorios..... | 19 |
| 5- Papel de las diputaciones provinciales..... | 30 |
| 6- Conclusiones..... | 43 |
| 7- Bibliografía..... | 44 |

1- INTRODUCCIÓN

Los municipios tienen como finalidad principal atender las necesidades que la comunidad requiere. Se trata de una institución básica para la vida de los ciudadanos ya que este desempeña exigencias mínimas (suministro de luz, pavimentación de calzadas, alcantarillado, desagües etc) y a la vez básicas para poder hablar de lo que conocemos hoy en día como ´vida civilizada`.

A lo largo de este trabajo haré un examen retrospectivo desde los inicios del municipio en nuestro país, la evolución que ha ido sufriendo el mismo hasta nuestros días con las correspondientes reformas legislativas, hasta el papel que desempeña el mismo en la actualidad, junto con la importante relación que posee el municipio con las Diputaciones provinciales, que coordinarán servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes. Me centraré sobre todo en el papel que desempeñan estos pequeños municipios en la comunidad de Castilla y León.

2- HISTORIA Y DATOS

a) HISTORIA

En primer lugar, debemos plantearnos en qué momento y de qué manera surgió en Europa occidental el término “**municipio**”.

Fue en Roma dónde nació este concepto bajo el nombre de “municipia” refiriéndose este a todas aquellas ciudades incorporadas en dicho Imperio. Sus funciones no eran otras que comprobar y llevar a cabo determinadas prestaciones (servicio militar y tributos).

No obstante, sus características principales eran las de conservar a sus magistrados y sobre todo, la de conservar su autonomía administrativa.

En cuanto al nacimiento del municipio en la Península Ibérica, fue en el siglo IX con la llegada de los árabes a España cuando se comenzaron a apreciar en el norte del país los primeros atisbos de la presencia de dichas corporaciones.

Sin embargo, no sería hasta la Constitución de 1812 cuando realmente aparecería el bien conocido como “municipio constitucional”¹.

Lo que se intentó fue una ruptura total con el Antiguo Régimen, basada en la supresión de los fueros, aboliendo toda situación de privilegio, abogando por una mayor igualdad entre los habitantes de cada núcleo de población...

El artículo 310 de la Constitución de 1812 decía lo siguiente:

“Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga que lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente”

Este artículo de la ya citada Constitución de 1812 fue objeto de controversia, y fue Felipe d' Ane i d' Esteve el primero en afirmar lo siguiente “ *aunque el pueblo no tenga 1000 almas deberá tener ayuntamiento(...)*Se trata de dar gobierno a los pueblos y que estos tengan todos los remedios en sí mismos para poder tener una verdadera dirección; esta no puede haberla si no hay ayuntamientos; luego debe haberlos en todos para su felicidad”².

Tras diversas interpretaciones del artículo 310 por Isidoro Martínez Fortún, Bernardo Martínez y Agustín Argüelles entre otros, fue la interpretación de este último junto con el Decreto CLXIII de 23 de mayo de 1812, las que esclarecieron de alguna manera la disputa que por aquel entonces generaba dicho tema, afirmando que podría constituir un municipio cualquier pueblo aunque no tuviera 1000 habitantes, y que por consiguiente tendrían ayuntamiento todos aquellos pueblos en que “convenga que lo haya”. Por lo tanto no era necesaria al final una exigencia demográfica mínima.

Por otra parte el Decreto XLV de 3 de febrero de 1823, dio un papel fundamental a las Diputaciones provinciales otorgándoles el poder de proporcionar un ayuntamiento a todo aquel vecindario que efectivamente llegara a 1000 habitantes, y en el hipotético caso de que no llegara a esa suma de habitantes, la Diputación tendría que tener en cuenta otra serie de razones o motivos de bien e interés público que obligara a establecer el correspondiente ayuntamiento, previa apertura de expediente que hiciera constar todas las causas.

Después de un inmenso número de avatares legislativos van surgiendo progresivamente el nacimiento de nuevas normas, tales como:

¹ ORDUÑA REBOLLO, E., 2005, 121.

² PONS-PORTELLA, MIGUEL, “La población mínima de los nuevos municipios: estado de la cuestión tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, 2016, 3

- Real Decreto de 23 de julio de 1835: estableció que para poder crearse un nuevo municipio este tendría que contar con un mínimo de 100 vecinos.
- la Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos de 14 de julio de 1840: se eliminó el requisito del mínimo poblacional, no habiendo por tanto ningún requisito demográfico.
- la ley del 8 de enero de 1845, La ley de 5 de julio de 1856 de organización y administración municipal: en la que se incrementó la población mínima para poder establecer un ayuntamiento en los 200 vecinos.
- Ley Municipal de Términos Municipales y de sus habitantes de 20 de agosto de 1870: se eleva hasta 2000 habitantes residentes el mínimo demográfico para poder establecer un ayuntamiento.
- Ley Municipal de 2 de octubre de 1877: se mantenía la cifra de 2000 habitantes para la creación de cualquier nuevo municipio.
- Real Decreto Ley de 8 de marzo de 1924 aprobando el Estatuto Municipal: ni intenta suprimir viejos municipios, ni tampoco exige un mínimo poblacional para constituir unos nuevos.
- Ley Municipal de 31 de octubre de 1935: no se exigía población mínima para el establecimiento de nuevos municipios
- Ley de 17 de julio de 1945 de Bases de Régimen Local: de igual manera, no se establecía ningún requisito concreto para el establecimiento de nuevos municipios.
- Ley 48/1966 de 23 de julio sobre modificación parcial del Régimen Local: no introdujo cambios relevantes
- Ley 41/1975 de 19 de noviembre de Bases del Estatuto del Régimen Local: tuvo una muy corta vida legal.
- LRBRL de 23 de abril de 1985: ha estado vigente con tan solo una reforma en el año 2003, hasta la llegada de la bien conocida entrada en vigor de la LRSAL. Es interesante observar cual fue su redacción original. Más adelante iremos viendo cómo ha evolucionado este precepto gracias a la reforma introducida por la LRSAL.

<<1. La creación o supresión de Municipios, así como la alteración de términos municipales se regulará por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios

interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración del Estado.

2. La creación de nuevos Municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados y siempre que los Municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

3. Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.>>³

Después de este breve recorrido legislativo e histórico, nos remitimos al panorama actual, y observamos que desde la crisis económico-financiera de 2008, el asunto de la planta local en nuestro país ha alcanzado una notable importancia, convirtiéndose en una cuestión de gran calado la ruptura del mapa municipal, cuya consecuencia directa es la incapacidad de los Ayuntamientos para gestionar sus competencias y desempeñar las prestaciones de los servicios públicos que estos tienen atribuidos.

Merece la pena en este sentido destacar aportaciones que realizaron en su momento expertos en la materia, tales como Sosa Wagner, señalando “*la necesidad de reducir el elevado número de municipios, objetivo que, de no conseguirse sobre la base de acuerdos voluntarios, es indispensable aplicar el bisturí*”⁴

No solo juristas expertos quisieron hacer sus aportaciones opinando sobre esta cuestión, sino que también se sumaron politólogos, personal profesional en los temas referentes al mundo local e incluso periodistas de la talla de A. Franco, el cual manifestó su opinión diciendo que “*la otra gran burbuja que lastra nuestra situación económica: la burbuja*

³ PONS-PORTELLA, M.: “La población mínima de los nuevos municipios: estado de la cuestión tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, Reala, 2016

⁴ WAGNER, F.SOSA, “¿Sobran Administraciones?”, *El Mundo*, 2011

*administrativa, la excesiva dimensión y la irracionalidad de las capas institucionales que llevan sobre los hombros los ciudadanos y las empresas de este país”.*⁵

Todo esto hace que comenzara a plantearse en la esfera del Gobierno una posible reforma de la Administración local, teniendo como meta principal esclarecer las competencias municipales y así poder plasmar el principio de “una Administración una competencia”, adecuar la estructura organizativa de la Administración Local de manera que sean acordes a los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, avalar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada eludiendo así participaciones administrativas desproporcionadas. Esto no se plasmó de otra manera que presentando un Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, así como una modificación de la Ley de Bases de Régimen Local.

Ahora bien, centrando el estudio en Castilla y León y teniendo en cuenta la densidad de población de la comunidad (27 habitantes por km cuadrado⁶) parece adecuado destacar que los núcleos de población bien conocidos como Municipios, de los cuales he hablado hasta ahora, podrían llamarse y tratarse más bien como Entidades Locales Menores, y esto debido principalmente a la escasa población que en ocasiones poseen los mismos, pudiendo ser inferior a 250 habitantes⁷.

El origen de estas Entidades Locales Menores (ELM) se remonta a la Ley Municipal de 1870 recogiendo de esta manera en el artículo 85 lo siguiente:

“los pueblos que, formando con otros término municipal, tengan territorio propio, aguas, pastos, montes o cualquiera derechos que le sean peculiares, conservarán sobre ellos su administración particular”

Este artículo queda directamente relacionado con la necesidad imperiosa de regular la situación que había surgido al haber ciertos núcleos de población, que tras una supresión previa de Ayuntamientos, habían quedado agregados.

Sin embargo, este concepto evolucionó siendo la noción de ELM que manejamos en la actualidad, la que nos dio el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo en 1924, proclamando

⁵ FRANCO, A. “La otra burbuja: la administrativa” *El Periódico*, 2010

⁶ FERNANDO PABLO, M, “Derecho Local de Castilla y León: inframunicipalismo y Gobierno del territorio en Castilla y León”, Iustel, 2015 p.176

⁷ FERNANDO PABLO, M, “Derechos Local...”, Iustel, 2015, p.176

así “el carácter comunal no solo de los municipios sino también de las entidades menores fraccionadas del municipio”⁸

Según el artículo 2 del mencionado Estatuto, la ELM queda definida de la siguiente manera:

“Bajo la denominación de Entidades locales menores se comprenden los anejos, parroquias, lugares, aldeas, caseríos y poblados que, dentro de un Municipio, y constituyendo núcleo separado de edificaciones, forman conjunto de personas y bienes con derechos o intereses peculiares y colectivos, diferenciables de los generales del Municipio”

B) DATOS

Como he dicho anteriormente, la entidad local menor es aquella cuyo ámbito territorial es inferior al municipio. Tiene por tanto capacidad y personalidad jurídica propia para poder ejercer todas las competencias que le corresponden.

Este tipo de núcleos de población gozan de especial relevancia en Castilla y León ya que actualmente dicha Comunidad cuenta con 2.224 ELM, cifra que representa un 60% de las ELM existentes en nuestro país.⁹

Por otra parte el número de municipios es ligeramente mayor, ascendiendo a la cifra de 2.248.

Como nuestro estudio se va a centrar en la Comunidad de Castilla y León, indicaré cuantas entidades locales menores y cuantos municipios hay en cada provincia de dicha comunidad para así poder ver como la misma ostenta un gran número de ELM y municipios en comparación con el resto de España.¹⁰

| PROVINCIAS | Número de municipios | Número de ELM |
|------------|----------------------|---------------|
| Salamanca | 362 municipios | 19 ELM |
| Ávila | 248 municipios | 2 ELM |

⁸ BELLO PAREDES,S, “Derecho Local de Castilla y León: las entidades locales menores en Castilla y León”, Iustel, 2015, p.209

⁹ Entidades locales menores-Consejo de Cuentas de Castilla y León. (s.d) recuperado de : <http://www.consejodecuentas.es/es/entidades-locales-menores> 25/01/2017

¹⁰ En <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/municipios/7/13401/125> , fecha de consulta 25/01/2017

| | | |
|-------------------|-----------------------|-----------------|
| Segovia | 209 municipios | 17 ELM |
| Soria | 183 municipios | 56 ELM |
| Burgos | 371 municipios | 651 ELM |
| Palencia | 191 municipios | 226 ELM |
| León | 211 municipios | 1231 ELM |
| Zamora | 248 municipios | 14 ELM |
| Valladolid | 255 municipios | 9 ELM |

Resulta necesario utilizar de igual manera los datos del conjunto de comunidades de España, para así poder hacer una comparativa y ver cuál es el volumen total de municipios y entidades locales menores en comparación con la comunidad de Castilla y León.

| | | |
|---------------|-------------------------|------------------|
| ESPAÑA | 8.124 municipios | 3.710 ELM |
|---------------|-------------------------|------------------|

Observando los datos, vemos que el porcentaje total de municipios en Castilla y León con respecto a España es de un 28%.

En cuanto al porcentaje total de Entidades Locales Menores en Castilla y León con respecto a España es de un 60%, habiendo una media de habitantes por ELM en esta comunidad de 129. (288.096 es el total de habitantes de las ELM de toda la comunidad)

Llaman la atención ambas cifras, pero sobre todo la de las entidades locales menores, por ser excesivamente alta en Castilla y León con respecto al resto del país.

3- TRATAMIENTO LEGISLATIVO

Analizaremos el tratamiento que reciben las ELM a nivel europeo, nacional y autonómico, realizando mayor hincapié en la confrontación existente entre la legislación estatal y la autonómica en esta materia.

1) La Carta Europea de Autonomía Local

En primer lugar debemos abordar el tratamiento legislativo que sobre esta materia ofrece la Carta Europea de Autonomía Local.

Se trata de un texto normativo que fue aprobado el 27 de junio de 1985 por el Consejo de Europa, y que tres años más tarde ratificó España.

Lo que más nos llama la atención de este Tratado, y que hace referencia a esta materia que estamos tratando, es su artículo 5 que dice lo siguiente:

“Para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum, allá donde la legislación lo permita”

El Tribunal Supremo ha hecho una interpretación de este artículo indicando que es necesaria la voluntad de todos los vecinos para la creación de un municipio a través de cualquier proceso recogido en las leyes de régimen local.

Sin embargo no implica que el resultado de dicha consulta vincule a la Administración competente a autorizar o denegar dicha petición realizada por los vecinos.¹¹

A continuación, analizaremos dos líneas políticas dispares entre ellas y por tanto confrontadas: por un lado nos encontramos con el tratamiento legislativo que el Estado da a las ELM, abogando por la supresión de las mismas, y por otra parte nos encontramos con el tratamiento legislativo que dan las CCAA a dichas entidades locales, totalmente diferente al que da el Estado, pues su misión es de estimulación y modernización de estas últimas.

2) Legislación estatal.

Partimos de la LBRL que posee en su interior la normativa básica en materia de régimen local, en virtud de las competencias que la Constitución española le otorga en su artículo 149.1.18°. En un primer momento el legislador no tuvo intenciones de reformar dicho texto a pesar de la desaprobación de un sector de la doctrina por resultar el texto anticuado para la época.

¹¹ STS de 21 de octubre de 2008

El cambio llegó más tarde con la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) que se apoya en el artículo 135 CE, el cual nos dice que las Administraciones Locales deben respetar ante todo es principio de estabilidad presupuestaria.

El objetivo principal de esta Ley que reforma la antigua LBRL es el de racionalizar la estructura organizativa de la Administración local.¹²

Esta medida se aleja ciertamente de los objetivos que tenía el Gobierno en el anteproyecto, ya que pretendía suprimir forzosamente las ELM o incitar a su fusión, esto mismo se pretendía con los pequeños municipios. Esto se produjo en cierto modo debido a la opinión de ciertos expertos que fueron especialmente críticos con la cuestión de la reforma de la LBRL, entre ellos cabe destacar a R. Jiménez Asensio o F. Velasco Caballero entre otros. También influyeron en esta determinación que tuvo el Gobierno las declaraciones realizadas por el Consejo de Estado en su dictamen 567/2013 sobre el anteproyecto de ley.

La línea que sigue la LRSAL difiere de la que siguen otros países europeos, pues se buscan métodos para estimular la fusión de los municipios, así como el refuerzo del papel de las Diputaciones. Lo difícil es plantearse que estos logros podrían conseguirse con una fusión *voluntaria* de los mismos.

Nos centramos ahora en las Entidades Locales Menores, llamadas desde la reforma con el nombre de “entidades de ámbito territorial inferior al municipio” → EATIM.

Como mencionaba anteriormente, la pretensión del Gobierno español era la de eliminar las ELM, sin embargo debido a las protestas de las mismas, de los grupos parlamentarios y también de la Federación Española de Municipios y Provincias, se logró, por lo menos, mantener a aquellas que ya existían al momento del nacimiento de la LRSAL.¹³

Previamente a esta ley, estaba vigente un Anteproyecto de la misma, aprobado el 13 de julio de 2012 en el Consejo de Ministros. En dicho anteproyecto la regulación de la

¹² GONZÁLEZ DEL TESO, T, “Derecho Local de Castilla y León:” Creación y supresión de municipios. Términos municipales”. 2005 Iustel, p.44

¹³ LRSAL: Disposición transitoria cuarta “Las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley mantendrán su personalidad jurídica y la condición de Entidad Local.”

ELM era taxativa; esto se observaba en la cesión que las ELM debían hacer de sus competencias a los municipios a los que pertenecían.

Esta intención de disolución de las ELM se apreciaba de manera evidente a lo largo de su articulado, en concreto:

- ➔ en su artículo 14, que realizaba una nueva redacción del artículo 45 de la LRBRL, en el que se nos dice que las ELM carecerán de personalidad jurídica dependiendo por lo tanto de un Ayuntamiento.
- ➔ Más adelante, en la Disposición transitoria 4ª.1 de la misma ley se establece que todas las ELM existentes en el momento de la entrada en vigor de esta ley, se disolverían siempre y cuando no hayan sido presentadas las cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma, aparejando este suceso circunstancias tanto para el personal al servicio de la ELM, (pues quedaría incorporado en aquel Ayuntamiento del ámbito territorial al que perteneciera dicha ELM) como para el Ayuntamiento de la ELM (que quedaría subrogado en todas sus obligaciones y derechos).

Sin embargo, a pesar de las pretensiones del Gobierno español, cabe señalar que finalmente no se procedió a suprimir dichas corporaciones aunque tras la reforma, nos encontramos con una dicotomía en las ELM:

- ❖ Por un lado aquellas que tienen personalidad jurídica, al haber sido creadas antes de la entrada en vigor de esta norma o que su expediente de constitución se haya iniciado antes del día 1 de enero de 2013.
- ❖ Por otro lado aquellas que no tendrán personalidad jurídica por haberse creado a partir de la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, o que su expediente se haya iniciado después del día 1 de enero de 2013.¹⁴

Por lo tanto según la LRSAL la persistencia de las ELM quedaría sujeta a dos requisitos:

- ❖ Por una parte aquel contenido en la Disposición transitoria cuarta, apartado dos:

“Con fecha de 31 de diciembre de 2014, las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio deberán presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del

¹⁴ BELLO PAREDES, S. “Derecho Local de Castilla y León: Las Entidades Locales en Castilla y León”, Iustel, 2015 p. 233

Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva para no incurrir en causa de disolución”

- ❖ Por otra parte y en función de la nueva redacción del artículo 116 bis.2 e) LRBRL no se podrá incumplir el principio de estabilidad presupuestaria pues de lo contrario:

“Se procederá a la supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad”

Finalmente se establece que las ELM solamente podrán ser creadas si esta es la opción más efectiva y eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados.¹⁵

Esta animadversión que muestra el legislador español frente a la pervivencia de las ELM, se debe también al elevado número que hay en nuestro país, como señalé anteriormente son 3710 las ELM que hay actualmente.

En el caso de que la misma se disolviera por resultar onerosa debido principalmente a su irracionalidad presupuestaria¹⁶, será el municipio del que dependa quien tendrá *ex lege* que subrogarse en los derechos de la Entidad disuelta. Solución a priori indebida para el municipio del que la misma depende, pues hasta el momento de la disolución, la ELM había tenido una autonomía absoluta en el ejercicio de sus derechos y obligaciones.

3) Reforma local en Castilla y León

Según el derecho castellano-leonés se configura la naturaleza de las ELM como aquella entidad local menor con personalidad y capacidad jurídica plena para el ejercicio de sus competencias.¹⁷

¹⁵ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Art 24 bis. 3

¹⁶ BELLO PAREDES, S, “Derecho Local de Castilla y León:”Las entidades locales menores en Castilla y León”. Iustel, 2005, p.234

¹⁷ FERNANDO PABLO, M: “Derecho Local de Castilla y León: Inframunicipalismo y Gobierno del territorio en Castilla y León”, 2005, Iustel, p.193

Tenemos que comenzar hablando del Estatuto de de autonomía de Castilla y León (aprobado por la Ley Orgánica 4/1983 de 25 de febrero) el cual promulgaba la autonomía entre la provincia y el municipio y además, reconocía ya la existencia de unas entidades locales con carácter inferior al municipio (inframunicipalidad), es decir, las entidades locales menores y también unas entidades locales con carácter supramunicipal (mancomunidades, agrupaciones de municipios y comarcas).

Inicialmente el Estatuto de autonomía tenía exclusivamente competencia para la ejecución y el desarrollo de la legislación del Estado español, hasta que transcurriera el plazo de 5 años (art 148 CE). Una vez superado el plazo establecido en dicho artículo se estableció una ampliación de competencias a través de la LO 11/1994 de 24 de marzo, sin embargo esta reforma no alcanzó al régimen local. No será hasta la segunda reforma establecida en la LO 4/1999 DE 8 de enero, cuando la comunidad de Castilla y León tendrá competencia para el desarrollo normativo en materia de régimen local. Hubo una tercera reforma que vino de la mano de la LO 14/2007, pero que no alteró las competencias en materia de régimen local que ya habían sido dadas por la reforma anterior.

La pretensión del legislador autonómico, difiere de la pretensión que tiene el legislador estatal, pues como veremos el legislador autonómico pretende una modernización y en cierto modo una revitalización de las ELM, ya que considera que una vez que se extingue la personalidad jurídica de algunas ELM debido a la actuación del legislador estatal, el legislador autonómico puede volver a otorgarle de nuevo la categoría de Entidad Local Menor. Esto quiere decir que como vimos en el apartado anterior, las ELM que ya existan, si gozarán de la condición de ELM por la legislación estatal, sin embargo la condición de ELM de aquellas entidades constituidas con posterioridad recibirán en la mayor parte de los casos la condición de ELM gracias a la legislación autonómica.

Tenemos que hacer mención a las siguientes leyes autonómicas:

- ➔ Ley 1/1998 de Régimen Local: aborda la cuestión de la estructura municipal de la Comunidad. Esta estructura consta de un gran número de municipios, de un escaso

tamaño demográficamente hablando y gran dispersión geográfica, en definitiva, una situación calificada como grave.¹⁸

Pese a que algunos de los sectores de la doctrina abogaban por una supresión de los pequeños municipios, la ley optó por la línea del continuismo, a pesar de pensar que la solución más eficaz puede ser la fusión de municipios, sin embargo se ve incapaz de llevarla a cabo, y así lo explica en la Exposición de Motivos de la presente ley:

“(...) Sin embargo, la reforma de las estructuras municipales a través de una política de fusiones e incorporaciones no parece que sea posible a corto plazo, entre otros motivos, por la distancia existente entre los núcleos, por la falta de conciencia de las propias comunidades municipales y por su voluntad remisa, cuándo no opuesta, a desaparecer como Administraciones públicas.(...)”

➔ Ley 7/2013 de 27 de septiembre de ordenación, servicios y gobierno de la Comunidad de Castilla y León. Estos son algunos de los objetivos que persigue esta ley: remarcar la importancia de los municipios rurales, mejorar la cooperación entre las entidades locales menores y los municipios a los que estas pertenecen, también pretende reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales y fomentar una mayor cohesión territorial en el territorio de Castilla y León. La LOSGCYL reforma parcialmente la anterior y en ella se hacen una serie de referencias a las ELM:

- Disposición final 8ª.1: *“en el marco de la legislación básica del Estado, y de acuerdo con el mandato del Estatuto de Autonomía, se regulará y garantizará el mantenimiento de las actuales entidades locales menores, y se fomentará su modernización”*
- Disposición final 10ª.1: *“la modificación de la Ley de Régimen Local de Castilla y León incluirá, en el marco previsto en la legislación básica, el mantenimiento sustancial del régimen de las actuales entidades locales menores (...)”*

Queda clara la postura del legislador autonómico tras la lectura de ambas disposiciones legislativas. Su voluntad es garantizar la supervivencia de las ELM modernizando, de alguna manera, dichas corporaciones.

¹⁸ GONZALEZ DEL TESO, T. “Derecho local de Castilla y León: Creación y supresión de municipios. Términos municipales.”

Por otra parte y en vistas de la reciente reforma estatal con la entrada en vigor de la LRSAL, la comunidad de Castilla y León no puede quedarse atrás, por lo que es deber de la Junta de Castilla y León presentar un proyecto de ley para adecuar las disposiciones legales en materia de Régimen Local y determinar en cierto modo de que entidad es la responsabilidad en la prestación de servicios.

Si centramos nuestra atención en la ley 7/2013 y vemos la línea de colaboración que sigue entre las administraciones de las Comunidades y las Diputaciones con las ELM, vemos que este sería un buen camino a seguir en un futuro proyecto de ley.

Sin embargo, como el futuro es incierto, nos centramos en el presente y observamos que la última reforma realizada a nivel estatal (LRSAL) no ha acabado con las ELM, a pesar de ser esa la pretensión inicial del Gobierno, dando lugar al fenómeno del que hablábamos antes: una doble tipología de ELM. Esto se refleja en que las ELM de nueva creación carecerán de personalidad jurídica propia perdiendo así su condición de entidad local pasando a ser simplemente órganos desconcentrados del municipio.¹⁹

Observamos por tanto que en este aspecto la legislación autonómica y la legislación estatal son incompatibles. La LOSGCYL aboga por la preservación de los municipios y de las entidades locales menores en la comunidad de Castilla y León como hemos visto.

4- SERVICIOS OBLIGATORIOS

Vamos a hablar a continuación de los servicios que deben prestar aquellos municipios que tengan menos de 5000 habitantes. En primer lugar tenemos que ver cuál es la organización de los mismos antes y después de la reforma, después veremos cuáles son las competencias mínimas que les han sido otorgadas por la legislación vigente y posteriormente hablaremos de cómo se financian dichas competencias.

a) Organización y funcionamiento

En primer lugar vamos a realizar un breve apunte sobre cómo estaba regulada la organización de las ELM en la antigua ley de Régimen Local de 1950.

Su artículo 6 nos decía lo siguiente:

¹⁹ GONZÁLEZ DEL TESO, S. “Derecho Local de Castilla y León: Creación y supresión de municipios. Términos municipales.” 2005.Iustel. p 66

“Las Juntas Vecinales tiene capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras y servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes”

Además también regulaba y explicaba en su artículo 58.2 las figuras del Alcalde pedáneo y las Juntas Vecinales. El Alcalde era nombrado por la figura del Gobernador civil y además el nombramiento se realizaba por tiempo indefinido.

Actualmente la regulación es otra, y difiere en cierta medida de la de la Ley de Régimen Local de 1950.

Para poder hablar de cómo se organizan las ELM, primero tenemos que indicar cuáles son los requisitos para crear una ELM, en qué circunstancias se pueden crear las mismas (art 52 Ley 1/1998) y cuál es su procedimiento de constitución regulado también en la Ley 1/1998.

1. Los núcleos de población que, en el término municipal, estén separados de aquél donde radique la capitalidad y cuenten con características específicas dentro del municipio podrán constituirse en entidades locales menores, para la gestión de sus intereses peculiares y descentralización de la Administración municipal, en los siguientes casos:

a) Cuando se suprima el municipio a que pertenezcan.

b) Cuando, por alteración de los términos municipales, pasen dichos núcleos a formar parte de otros municipios.

c) Cuando se solicite con arreglo a lo que se establece en el artículo 54.

2. Para poder constituir una entidad local menor será necesario, en todo caso, reunir los siguientes requisitos:

a) El conjunto de edificaciones que formen el núcleo estará separado de las restantes del municipio, sin que, en ningún caso, exista continuidad.

b) Contar con un territorio y recursos que garanticen el cumplimiento de los fines para los que se cree.

c) Existencia de bienes, derechos o intereses peculiares y propios de los vecinos del núcleo, distintos de los comunes al municipio, que puedan justificar la constitución.

d) El número mínimo de habitantes y la distancia del núcleo principal que deban darse se determinarán reglamentariamente.

e) En todo caso, antes de la Resolución deberá oírse al Ayuntamiento y Diputación interesados.

En cuanto al **procedimiento**, el primer paso es realizar una petición al Ayuntamiento por parte de la mayoría simple de los vecinos. A este trámite tendrá que darle su aprobación la mayoría absoluta de los miembros de la corporación municipal. Tras un informe del Ayuntamiento y la audiencia de la Diputación Provincial, a propuesta de la Consejería, la Junta de Castilla y León resuelve de manera definitiva, teniendo como plazo para ello seis meses desde que se inició el procedimiento.

Si la resolución es favorable se publica en el BOCYL y también el Boletín Oficial de la provincia en la que se encuadre dicha ELM. Una vez se ha publicado, la misma se inscribirá en el registro, pero no será hasta la celebración de las primeras elecciones locales cuando la ELM pueda definitivamente ponerse en funcionamiento.

En cuanto a la **organización** de las ELM, las mismas se pueden constituir de dos formas:

- ➔ Por una parte en régimen de Concejo abierto. Aunque hay que recordar que este régimen no es obligatorio para los Municipios que no superen los 100 habitantes.²⁰
- ➔ Por otra parte mediante un procedimiento que supondría la aprobación de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios del Pleno del Ayuntamiento y aprobación de la Comunidad Autónoma, previo informe de la Diputación Provincial correspondiente.²¹

²⁰ En aplicación de la LO 2/2011.

²¹ FERNANDO PABLO, M. "Derecho Local de Castilla y León: Inframunicipalismo y Gobierno del territorio en Castilla y León", 2005, Iustel, p. 196

El plazo para la realización de este procedimiento es según la nueva redacción del art 73 dada por la LRSAL, de seis meses, y en caso de que se produzca silencio a la hora de resolver, este se considerará desestimatorio.

Si se opta por la primera de las formas, (Concejo Abierto), corresponderán al Alcalde pedáneo y a la Asamblea Vecinal las funciones de gobierno y de administración.

En cuanto a la elección del Alcalde, este es elegido por los vecinos que formen parte de la ELM por sistema mayoritario. Este solamente podrá ser destituido a través de la moción de censura que tendrá que ser obligatoriamente aprobada por la mayoría absoluta de los electores. La moción tendrá como plazo para ser aprobada quince días desde que se convocó en la asamblea.

En ocasiones además de la existencia de un Alcalde pedáneo, es necesaria la existencia de una Junta Vecinal, que estará compuesta por las siguientes instituciones:

- ❖ Alcalde Pedáneo: su función principal es presidir la Junta Vecinal.
- ❖ 2 o 4 Vocales: que serán instituidos en su puesto por el Alcalde pedáneo. El Alcalde tiene la potestad para cesar de su puesto a los Vocales que el mismo nombró. Tanto los nombramiento como los ceses para que puedan ser vinculantes y hacerse por tanto efectivos, tienen que ser comunicados al Ayuntamiento.
 - 2 vocales si el núcleo poblacional es inferior a los 250 vecinos.
 - 4 vocales si el núcleo poblacional es superior a los 250 vecinos.

No podemos hablar de la organización sin hablar también de las **funciones** que desempeñan estos órganos que acabamos de desarrollar.

El artículo 61.1 de la Ley 1 /1998 de Régimen Local de Castilla y León, nos dice lo siguiente a cerca del Alcalde pedáneo, de la Junta Vecinal y de la Asamblea Vecinal:

“El Alcalde pedáneo y la Junta Vecinal o, en su caso, Asamblea Vecinal, ostentará las atribuciones que la legislación establezca como propias del Alcalde y del Pleno del Ayuntamiento, respectivamente, limitados al ámbito de competencias de la entidad local menor”

Siempre y cuando haya que debatir asuntos que afecten a la ELM, deberán asistir a las sesiones del Ayuntamiento el Alcalde pedáneo y también el Vocal de la Junta Vecinal, a pesar de que no tendrán voto (pero si voz).

La función de la Junta Vecinal es principalmente celebrar sesiones de dos tipos: por un lado las ordinarias, que se realizan cada seis meses, y por otro lado las extraordinarias que se celebrarán cuando así lo acuerden la mayoría de sus miembros, o el Presidente.

Para que esta Junta quede constituida correctamente deben asistir dos tercios del número de miembros de la misma, siendo necesaria y obligatoria la asistencia del Alcalde Pedáneo a la misma.

b) Competencias mínimas

En cuanto a las competencias mínimas que pueden desempeñar las ELM, nos encontramos con una doble regulación;

- por una parte la legislación estatal, en concreto nos remitiremos a los artículos referentes a esta materia de la LRSAL y a la antigua LBRL 7/1985 para ver cuáles son las competencias que ostentan las ELM. Además nos remitiremos también al Real Decreto Legislativo 781/1986 cuya última modificación se realizó el 15 de julio de 2016 y su función fue refundir en un texto todas las disposiciones vigentes en materia de régimen local.
- Por otra parte el régimen autonómico, nos remitiremos a los artículos sobre esta materia que se encuentran en la Ley 1/1998 y en la ley 7/2013, que reforma ciertos preceptos de la Ley 1 /1998.

Comenzamos por la legislación autonómica:

Estatuto de Autonomía de Castilla y León

Artículo 45.– Competencias. 1. *Los municipios tienen las competencias propias que se establecen por la legislación básica del Estado y la de la Comunidad Autónoma. Dichas competencias se ejercen con plena autonomía.* 2. *Las competencias de las entidades locales corresponderán a los municipios, salvo que la ley que reconozca tales competencias las asigne a otras entidades locales.* 3. *Los municipios tienen capacidad para ejercer su iniciativa en toda materia de interés local que no esté expresamente excluida de su competencia o atribuida a otras Administraciones por la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma*

Ley 1/1998 de Régimen Local de Castilla y León

Artículo 50²²

1. Las entidades locales menores tendrán como competencias propias:

a) La administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.

b) La vigilancia, conservación y limpieza de vías urbanas, caminos rurales, fuentes, lavaderos y abrevaderos.

2. Podrán, asimismo, ejecutar las obras y prestar los servicios que les delegue expresamente el Ayuntamiento.

Dicha delegación requerirá para su efectividad la aceptación de la entidad local menor, debiendo especificarse en el acuerdo de delegación las formas de control propias de esta figura que se reserve el Ayuntamiento delegante y los medios que se pongan a disposición de aquélla.

No serán delegables, en ningún caso, las competencias municipales relativas a ordenación, gestión y disciplina urbanística.

3. El ejercicio por las entidades locales menores de sus competencias propias o delegadas estará limitado al ámbito de su territorio.

Según este artículo, las competencias de las que gozarán las ELM son las recogidas en el art 50.1 a y b, además de aquellas que el Ayuntamiento delegue, con previo consentimiento de la ELM.

A pesar de estar hablando en este momento de la legislación autonómica, hago un breve inciso para hablar de la legislación estatal, en concreto del artículo 38 del Real Decreto Legislativo 781/1986, pues debemos compararlo con el artículo 50 de la ley 1/1998 que acabamos de analizar, para así poder hablar de la evolución que ha experimentado este último.

Este Real Decreto tuvo como fin primordial, previa autorización del Gobierno español, refundir en un solo texto todos los preceptos vigentes de régimen local, siempre y cuando no resultasen contradictorios con la ley 7/1985.

²² Este artículo en concreto no se vio modificado por la ley 7/2013: Disposición final primera Modificación de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León

Artículo 38²³. *Las Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal tendrán las siguientes competencias:*

a) La construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos.

b) La policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos.

c) La limpieza de calles.

d) La mera administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.

e) La ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la Entidad, cuando no esté a cargo del respectivo Municipio.

Observamos por tanto que el ámbito competencial de la ley 1/1998 y el TRRL es bastante similar, sin embargo hay una diferencia notable que se concreta en la Ley y es que las ELM *“en la ejecución de obras y en la prestación de servicios de la competencia municipal debe ser realizada previa delegación expresa del municipio y aceptación de la ELM debiendo especificarse en el acuerdo de delegación las formas de control propias de esta figura que se reserve al Ayuntamiento delegante y los medios que se pongan a disposición de aquella. No pudiendo por tanto ser delegadas las competencias municipales relativas a ordenación, gestión y disciplina urbanística”*.

Esta referencia que hace el artículo 50 es la clave del avance con respecto a la legislación estatal la cual está más estancada en la legislación de los años cincuenta.

Ley 7/2013 de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León

Artículo 19: atribución de competencias

1. *Las entidades locales de Castilla y León ejercerán las competencias y funciones, en las materias que se prevean, en el marco de la legislación básica del Estado, de la Ley de Régimen Local de Castilla y León y de lo previsto en esta ley.*

²³ Última actualización 15 de julio de 2016: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1986/BOE-A-1986-9865-consolidado.pdf>

2. Las normas de la Comunidad de Castilla y León que atribuyan, transfieran o deleguen competencias a los municipios o los reglamentos que pormenoricen sus funciones, deberán valorar, conforme a los principios de autonomía, subsidiariedad, eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, los criterios de capacidad de gestión y capacidad financiera, teniendo en cuenta los tramos de población siguientes:

a) Municipios con una población menor o igual a 1.000 habitantes.

b) Municipios con una población mayor de 1.000 habitantes y menor o igual a 5.000 habitantes.

c) Municipios con población mayor de 5.000 habitantes y menor o igual a 20.000 habitantes.

d) Municipios con una población mayor de 20.000 habitantes.

La cifra de población de un municipio, a los efectos de esta ley, será la publicada de manera oficial en la última revisión del padrón municipal del Instituto Nacional de Estadística u órgano que le sustituya.

De este artículo nos interesa su punto número uno y dos. En el punto uno nos remite a la legislación estatal (que analizaremos a continuación), y también a la Ley de Régimen Local de Castilla y León, cuyo artículo 50 relativo a la atribución de competencias hemos mencionado anteriormente.

Respecto al punto 2 de este artículo 90 nos interesan en este trabajo solamente los apartados a y b, ya que por el número de habitantes observamos que se trata de Entidades Locales Menores.

Antes de pasar a hablar del régimen estatal en materia de competencias de las ELM, debemos mencionar el artículo 51 de la Ley 1/1998²⁴, vigente actualmente y esencial puesto que nos indica las potestades de las que gozarán las ELM para poder ejercer sus competencias, excepto la potestad expropiatoria que solamente se ejercerá cuando las competencias sean delegadas por el municipio del que la misma ELM depende.

²⁴ A Este artículo 51 no se le dio una nueva redacción tras la reforma que la Ley 7 /2013 de Ordenación, Servicios y Gobierno del territorio de Castilla y León hizo de la Ley 1 /1998 de Régimen Local de Castilla y León.

1. Para el ejercicio de sus competencias propias, las entidades locales menores ostentarán:

- a) La potestad reglamentaria y de autoorganización.*
- b) El establecimiento de tasas, precios públicos y contribuciones especiales.*
- c) La potestad de programación o planificación.*
- d) La potestad de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.*
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.*
- f) La potestad de ejecución forzosa y sancionadora.*
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.*
- h) La inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las Leyes; las prelaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de los que correspondan a las Haciendas del Estado, de la Comunidad Autónoma y de los municipios.*

Legislación estatal

A continuación pasamos a analizar los artículos en materia de competencias de las ELM regulados en la legislación estatal, pues como bien nos decía el artículo 19 de la Ley 7/2013, debíamos remitirnos a la misma a la hora de hablar de competencias.

Nos interesa en primer lugar el artículo 7 de la LBRL 7/1985 que se vio modificado por la LRSAL y que su redacción quedó de la siguiente manera:

«1. Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación.

2. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias.

Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.

4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.»

Este artículo habla de la delegación de competencias que también trata la legislación autonómica de Castilla y León, al igual que el ejercicio de competencias distintas de las propias, siempre y cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal. Hay que hacer especial hincapié en el régimen de autonomía en el que se ejercen las competencias, pues es uno de los aspectos más importantes de este artículo.

Nos interesa también parte del antiguo artículo 26 de la LBRL al que la LRSAL le ha dado una nueva redacción, y que habla de los servicios que deben prestar todos los municipios, incluidos aquellos que tengan menos de 5000 habitantes, que son los que nos interesan en este trabajo. La segunda parte de este artículo habla de los servicios que obligatoriamente deberán prestar las Diputaciones provinciales, apartado que veremos más adelante en el punto referente a las mismas.

Artículo 26

«1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.(...)*

c) Financiación de las ELM

Estatuto de Autonomía de Castilla y León:

Artículo 55.– Financiación de las entidades locales.

1. La financiación de las entidades locales garantizará la suficiencia de recursos de acuerdo con una distribución de competencias basada en los principios de descentralización, subsidiariedad y simplificación administrativa. 2. Las competencias transferidas a las entidades locales deberán ir acompañadas de una financiación autonómica suficiente, para que no se ponga en riesgo la autonomía financiera de dichos entes locales. 3. Las entidades locales podrán participar en los ingresos de la Comunidad, según lo dispuesto en el artículo 142 de la Constitución, en los términos que establezca una ley de Cortes. 4. Las entidades locales de Castilla y León tienen derecho a que la Comunidad arbitre las medidas de compensación que impidan que sus recursos se vean reducidos cuando establezca tributos sobre hechos sujetos a la imposición municipal por los entes locales o cuando suprima o modifique cualquier tributo de percepción municipal que reduzca los ingresos de los Ayuntamientos.

Observamos como el Estatuto de Autonomía de Castilla y León ya hace referencia a la financiación de las entidades locales, habla de cuáles serán los principios básicos por los que se regirá la distribución de competencias. Nos habla de lo primordial que es que las entidades locales no pierdan su autonomía financiera y para ello la financiación autonómica debe ser suficiente.

El sistema de financiación local se rige por el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que se aprobó a través del Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo (en adelante TRLRHL), el mismo incluye todo tipo de impuestos que deben

ser obligatoriamente exigidos sin necesidad de que se apruebe una Ordenanza Fiscal. Los impuestos son los siguientes:

- ❖ El Impuesto sobre Bienes inmuebles (IBI)
- ❖ El Impuesto sobre actividades económicas (IAE)
- ❖ El Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM)

Existen también otro tipo de impuestos considerados voluntarios y que deben ser establecidos y aprobados posteriormente por una Ordenanza fiscal, son los siguientes:

- ➔ Impuesto sobre incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)
- ➔ Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO).

Según el artículo 142 de la CE: *“Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”*, mencionado anteriormente en el EACYL, la financiación local tendrá como pilares los siguientes:

1. Los tributos propios
2. Las participaciones en ingresos del Estado
3. Las participaciones en ingresos de las CCAA

Los tributos harán frente a la mitad del presupuesto y a la otra mitad harán frente las participaciones en ingresos del Estado y de las CCAA.

5. EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Comenzaremos hablando del inicio de las Diputaciones provinciales, antes de la reforma de la LBRL, y seguiremos con la evolución que sufrió esta institución a raíz de la reforma que llevó a cabo la LRSAL.

Para ello primero es necesario explicar qué es una Provincia, cuándo y por qué surge esta forma de organización territorial.

- a) Régimen de las Diputaciones Provinciales antes de la reforma de Ley 7/1985 de 2 de abril de Bases de Régimen Local.**

Según el artículo 141 CE, *“Una Provincia es una Entidad Local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado”*

También la LBRL en su artículo 31.1º habla de la Provincia en los siguientes términos. *“La Provincia es una Entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”*.

La Provincia tiene como elementos básicos y fundamentales los siguientes:

- **El territorio:** constituido por el conjunto de los términos de los Municipios que la integran, siendo pues la parcela del territorio nacional en la cual los órganos provinciales son competentes; debiendo tenerse en cuenta que cualquier alteración de los límites provinciales debe ser aprobada por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, ex art 141-CE y que, según el artículo 25 TRRL su denominación y capitalidad deberá ser modificada por ley estatal ordinaria)²⁵
- **La población:** queda constituida por el conjunto de las poblaciones de todos los Municipios que forman la Provincia.
- **La organización:** La Diputación Provincial (que seguidamente explicaremos)

Las Provincias, sin embargo, a pesar de ser necesarias en nuestro país, han recibido muchas críticas desde sus orígenes hasta hoy.

Aún así, Ortega y Gasset²⁶ opinó positivamente sobre las provincias, diciendo que sin perjuicio de que Madrid constituya el eje central del país, esta ciudad no sería nada sin la política que se ejerce desde las provincias, pensaba en un primer momento a demás (años más tarde abogaría por formas de organización más amplias como la comarca), que esta forma de organización era decisiva para la constitución española.

Ha quedado claro por tanto que la función de la Provincia es agrupar a los Municipios, formando así una estructura territorial de convivencia.²⁷

²⁵ FERNÁNDEZ DE GATTA, D. :” Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales; Las competencias de las Diputaciones Provinciales en la Historia, como punto de Partida” 2005, CEMCI, p.112

²⁶ ORTEGA Y GASSET,J “la redención de las provincias” 1967, Alianza.

²⁷ FERNANDEZ DE GATTA. D. , “Las nuevas Diputaciones provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales: Las competencias de las Diputaciones Provinciales en la Historia, como punto de partida” 2015, CEMCI, p.33

Ortega y Gasset pensaba también que la figura del Municipio era débil, y que era necesario un ente superior, un ente que fuera capaz de apoyar y de asistir a los Municipios, es aquí donde surge la bien conocida como Diputación Provincial.

La LBRL surgió como proyecto de ley en 1984, gracias un grupo de trabajo formado por el Ministro de Administración Territorial (de la Cuadra Salcedo) y también por los profesores Sánchez Morón, Parejo Alfonso y Sosa Wagner. En 1985 tras la tramitación parlamentaria se convirtió en la Ley de Bases de Régimen Local.

Sin embargo esta pronto comenzó a quedarse anticuada debido a que la vida local estaba en pleno auge, y también debido a las grandes transformaciones culturales, económicas y sociales que por aquel entonces se estaban gestando.

Se comienzan a realizar una serie de reformas para ir adaptando poco a poco la LBRL a la sociedad de cada momento, las más importantes son las siguientes:

- ➔ Ley 11/1999 de 21 de abril: buscaba sobre todo reforzar las funciones del Alcalde y de los Presidentes de las Entidades Locales. Se introdujo como novedad la moción de confianza.
- ➔ Ley 57/2003 de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local²⁸: como elemento novedoso y reforma más relevante esta ley regula el régimen de Municipios de gran población haciendo hincapié en la materia orgánico-funcional relativa al régimen local. Hay además modificaciones notables en lo referente al Alcalde, al Presidente de la Diputación y a las funciones de los plenos, entre otras.

Comenzamos a hablar de las Diputaciones Provinciales propiamente dichas antes de la reforma de la LBRL, para ello debemos hacer referencia al importante principio de autonomía, pues es alrededor del reconocimiento de este principio en torno al que giran los Municipios y Provincias.

El concepto de autonomía hace referencia a una Administración cuyos objetivos se cumplen y cuya actividad se realiza por los propios destinatarios de esa actividad y bajo su responsabilidad, a la vez que supone una técnica de organización jurídico-pública al

²⁸ Esta ley fue recurrida, sin embargo se constató su constitucionalidad en la STC 103/2013 (excepto en lo referente a la Junta de Gobierno Local)

servicio de una decisión vertical del poder, descargando de funciones y tareas a las instancias superiores, al ser un modo concreto de la sociedad con el poder público. Esta autonomía se garantiza a los Entes Locales.²⁹

Esta autonomía se reconoce en los artículos 137 y 140 CE y se proyecta en la LBRL. El contenido de dicha autonomía (local) está formado por los siguientes componentes:

- ➔ Un contenido subjetivo: puesto que son los Municipios, las Islas y las Provincias quienes gestionan sus propios intereses
- ➔ Un contenido objetivo: puesto que como antes he dicho, se dota a los Entes Locales de autonomía.
- ➔ Contenido institucional: se está garantizando que existe el Municipio como tal.
- ➔ Contenido financiero: gozan de una autonomía económica.

Como decíamos antes, uno de los elementos fundamentales de la Provincia es la organización, la cual que debe gestionarse a través del gobierno y de la administración que se encomienda a la Diputación Provincial. Es gracias a la labor de las diputaciones por lo que se cumplen los fines de las Provincias.

El **personal** que forma las Diputaciones provinciales según el artículo 32 LBRL es el siguiente:

- ❖ Presidente
- ❖ Vicepresidentes
- ❖ La Junta de Gobierno
- ❖ El Pleno

Pueden existir también si así se acuerda en las leyes autonómicas otro tipo de Órganos (de estudio, de informe, de consulta de la gestión provincial...) así como Órganos complementarios.

Respecto a las **competencias**, es la Constitución española la que especifica que no existe en la misma una determinada lista de competencias, sino que debemos remitirnos

²⁹ FERNÁNDEZ DE GATTA, D.: “Las nuevas Diputaciones Provinciales de Régimen Común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales. Las competencias de las Diputaciones Provinciales en la Historia, como punto de partida. 2005. CEMCI. P110

a lo que se fije en la ley. Para ello debemos fijar nuestra atención en el artículo 2 de la LBRL³⁰ que establece un modelo para establecer las competencias de las provincias:

1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

2. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen”.

Las competencias provinciales se determinarán a través de la legislación estatal o autonómica. Ahora bien, el artículo 7 LBRL indica que las competencias de las Provincias podrán ser propias o también atribuidas por delegación. Si son propias significará que se aplican bajo su propia responsabilidad y autonomía. Si por el contrario son atribuidas por delegación tendrán que ejercerse por las reglas y parámetros de la delegación.

Es el artículo 36³¹ de la LBRL el que establece cuales son las competencias de las Diputaciones Provinciales:

1. Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.

³⁰ Esta es la redacción del artículo 2 de la LBRL antes de la reforma que hace la LRSAL, ya que posteriormente este artículo obtendrá otra distinta.

³¹ Artículo que más tarde se verá reformado por la LRSAL (página 36 del presente trabajo)

b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.

d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

e) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

Observamos que no se trata de una larga lista de atribución de competencias, (como luego ocurrirá en la LRSAL) se resumen las competencias en las más generales, gozando de especial relevancia aquellas que fomentan y ayudan a los pequeños Municipios.

En cuanto al ámbito competencial de la ayuda al Municipio por parte de la Diputación, hay que decir que esta última aprueba un Plan Provincial de Cooperación a las Obras y Servicios de competencia Municipal en el cual participan los Municipios de la provincia concreta en que se hallen. El Plan podrá financiarse con medios de la propia Diputación, subvenciones que otorgue la CCAA y el Estado o también aportaciones que realicen los diferentes Municipios.

Además la Diputación también contribuye a que toda la población de la Provincia tenga acceso a los servicios mínimos derivados de las competencias municipales y para ello las mismas pueden ofrecer subvenciones con cargo a sus fondos propios.

Por último hacemos una reseña al artículo 37 LBRL que nos indica que las Comunidades Autónomas pueden delegar ciertas competencias en las Diputaciones provinciales, y no solo las Comunidades Autónomas, sino también el Estado previo consentimiento de la Comunidad Autónoma determinada, podrá delegar en la Diputación competencias de ejecución siempre y cuando se considere que es el ámbito provincial el ideal para desempeñar esa determinada competencia.

b) Régimen de las Diputaciones Provinciales tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local: la determinación del régimen de sus competencias

En el año 2013 la LRSAL efectúa una reforma muy importante de la LBRL, a pesar de que la reforma no es total, esta es especialmente trascendental porque trata de adaptar la antigua ley a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera ya que ambos son principios básicos que deben acatar las Administraciones públicas para su buen funcionamiento.

Relación muy estrecha guarda esta reforma con aquella que efectúa la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril que también gira en torno a las cuestiones de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Ambas reformas tienen como punto de partida el art 135 CE. La intención del legislador es principalmente hacer una distinción entre las competencias que tiene que desempeñar la Administración local, de las que ejercen el Estado, y las Comunidades Autónomas. Por ello para que las Entidades Locales puedan ejercer sus competencias deben ajustarse a estos dos principios que estamos mencionando. Además las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.³²

Los **objetivos** de la LRSAL son, resumidamente, los siguientes:

- ➔ Evitar el solapamiento de competencias entre las diversas Administraciones locales.
- ➔ Reforzar el papel de las Diputaciones provinciales para gestionar competencias (Municipios inferiores a 20.000 habitantes) que anteriormente eran prestadas por los Ayuntamientos y así lograr una estructura más organizativa de la Administración local
- ➔ Reforzar la función interventora de las Entidades locales para alcanzar un control económico más exhaustivo.
- ➔ Evitar iniciativas administrativas desproporcionadas favoreciendo por tanto la iniciativa económica privada.

³² Exposición de motivos LRSAL, p 5

Como hicimos en el punto anterior, toca ahora también hablar de la provincia y como queda regulada tras la reforma efectuada por la LRSAL.

El artículo 2.1 de la LBRL, que fue modificado por la LRSAL y queda redactado de esta forma, nos dice que *“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.»*

La autonomía de la que nos habla este artículo es desempeñada por las Diputaciones Provinciales ya que es el órgano de gobierno y administración de una Provincia determinada.

Respecto a las potestades que pertenecen a las provincias son las que se encuadran en el artículo 4 LBRL que no se vio modificado tras la reforma:

- a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.*
- b) Las potestades tributaria y financiera.*
- c) La potestad de programación o planificación.*
- d) las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.*
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.*
- f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.*
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.*

h) Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes

Antes de hablar de las competencias, haremos una breve reseña de cuáles son los principales fines de las provincias, los cuales por cierto, son determinantes de las competencias provinciales. Vienen regulados en el artículo 31.2 de la LBRL, que no ha sufrido modificaciones tras la reforma efectuada por la LRSAL, son los siguientes:

a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.

b) Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

Además de estos dos fines particulares, deben respetarse también como fines específicos de la provincia la solidaridad y el equilibrio intermunicipales.

Ahora vamos a hablar de uno de los puntos más importantes de la LRSAL referente a las **competencias** de las provincias, necesarias, precisamente, para que las Administraciones públicas cumplan con los fines que les han sido confiados.

Para ello hay que hacer una distinción entre los siguientes tipos de competencias, teniendo las mismas que clasificarse obligatoriamente en uno de estos tres tipos: propias, delegadas o competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación.³³

Comenzamos hablando de las **competencias propias** reguladas en el artículo 7 LBRL, que ha obtenido una nueva redacción a partir de la reforma de la LRSAL, que nos dice que estas competencias se fijarán por Ley (estatal o autonómica) constituyendo un mínimo competencial que se garantizará en todo el territorio de la nación.

³³ GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A, “Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales; La Provincia después de la modificación de la LBRL efectuada por la LRSAL: la determinación del régimen de sus competencias” 2005, CEMCi, p 159

Es fundamental en este sentido el artículo 36 de la LBRL, que se ha visto modificado por la reforma efectuada por la LRSAL y que lo que hace es delimitar el ámbito competencial de las Diputaciones.³⁴ Queda redactado de la siguiente manera:

1. Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.

b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.

d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis

f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

³⁴ Este artículo se ha visto reforzado por la STC 109/1998 de 21 de mayo la cual nos dice que las competencias que aparecen en el artículo 36 LBRL se ajustan y persiguen de manera idónea los fines propios de las provincias siendo así el reflejo de la autonomía provincial.

g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.

Si comparamos esta redacción con la del antiguo artículo 36 de la LRBL vemos que el número de competencias es más extenso, aunque la gran mayoría de las competencias que desempeña la Diputación Provincial podrán seguir considerándose funcionales.³⁵

En segundo lugar vamos a hablar de las **competencias delegadas**. Es en el artículo 7 LRBL, como vimos en el punto anterior (epígrafe 6, letra a), dónde se reconoce la posibilidad que tienen las provincias de desempeñar competencias que les han sido delegadas. Esta delegación de competencias a las Diputaciones Provinciales quedará sujeta a lo establecido en el artículo 27 LRBL (reformado por la LRSAL) y se podrá realizar tanto por el Estado como por las CCAA. Tendrá que ir acompañada de una memoria económica en la que se demuestre que la delegación no conllevará un mayor gasto a las Administraciones públicas. En esta memoria económica tendrán también que justificarse una serie de elementos tales como: el cumplimiento de los objetivos de la LRSAL³⁶, que estén determinados el contenido, alcance, condiciones y duración de la misma (no menos de 5 años), también deberán mencionarse los medios materiales, personales y económicos que la administración delegante asigne.

Hay un aspecto llamativo en cuanto a las competencias delegables en las Diputaciones Provinciales por las CCAA, y es que no existe una lista exhaustiva de las mismas, esto significa que el legislador autonómico podrá ampliarlas si lo estima oportuno. Rafael

³⁵ Para delimitar mejor aún estas competencias debemos poner en este artículo 36 en relación con el artículo 26.2 LRBL y 116 bis LRBL.

³⁶ Remitirse a la página 33 del presente trabajo.

Jiménez Asensio considera que esto podría traducirse como un reforzamiento de las Diputaciones provinciales a raíz de la reforma efectuada por la LRSAL, pues si comparamos la reducción de competencias de los municipios con la ampliación (y no exhaustividad) de las competencias de las Diputaciones, es evidente la preferencia por este último órgano.³⁷

En tercer y último lugar, vamos a hablar de aquellas **competencias que son distintas de las propias y distintas de aquellas atribuidas por delegación.**

Según la nueva redacción del artículo 7.4 dada por la LRSAL, solo podrán ejercerse estas competencias si se cumplen los siguientes requisitos:

- ➔ Que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera
- ➔ Que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicios público con otra Administración Pública³⁸

Al igual que hicimos con las Entidades Locales Menores, las Provincias de igual manera tienen encomendado además del ejercicio de competencias la coordinación de **servicios mínimos obligatorios** para los municipios de menos de 20000 habitantes.

La coordinación de servicios mínimos también es un aspecto esencial de la LRSAL, y se regula en los artículos 36 y 26.2 de la LBRL (modificados).

En concreto el artículo 26.2 de la LBRL nos dice que es la Diputación Provincial (o entidad equivalente) la que preste los siguientes servicios:

- Recogida de residuos
- Limpieza varia
- Abastecimiento domiciliario de agua potable
- Pavimentación de las vías
- Tratamiento de residuos

Estos servicios podrán prestarse por la propia Diputación provincial o a través de una gestión compartida por consorcios o mancomunidades. Si es la Diputación la que va a prestar los servicios, la misma deberá después trasladar a los municipios el coste que la

³⁷ JIMÉNEZ ASENSIO, R: “la posición institucional de las diputaciones provinciales a partir de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local” 2014, IUSTEL

³⁸ GONZÁLEZ IGLESIAS, M.A: “ Las nuevas Diputaciones Provinciales de Régimen Común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales; La Provincia después de a modificación de la LBRL efectuada por la LRSAL” 2005, CEMCi, p 174

prestación de esos servicios ha causado (en función de su uso). El fin perseguido con esto es precisamente reducir el coste de estos servicios, pero en el caso de que el municipio justificara que el mismo puede prestar los servicios a un coste menor, continuará prestándolos, siempre que se justifique ante la Diputación y que esta lo acredite.

Otra de las funciones de las Diputaciones Provinciales a las que tenemos que hacer referencia, y quizá en una de las que más atención pondrá la Diputación es la sostenibilidad financiera, como dije al principio de este epígrafe se trata de uno de los objetivos principales de la LRSAL junto con la estabilidad presupuestaria. Nos lo dice el apartado 3 del artículo 116 bis *“La Diputación Provincial o Entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborarán con la Administración que ejerza la tutela financiera según corresponda en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos financieros.(...)”*

En concreto y de manera esquemática las funciones serán las siguientes:

- Asistencia en la elaboración y seguimiento de la aplicación de medidas de los planes económicos financieros de las entidades locales
- Colaboración con la Administración que ejerza la tutela financiera en dicho proceso de elaboración
- Propuesta y coordinación de las medidas que tuvieran carácter supramunicipal, que habrán de valorarse antes de aprobarse el respectivo plan económico-financiero por el Ayto. correspondiente, así como otras medida supramunicipales, incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales.³⁹

Poniendo fin a la cuestión de las Diputaciones provinciales y en cuanto a la polémica que existe actualmente en torno a la persistencia o no de las mismas, independientemente de que desaparecieran o no, siempre tendrá que haber una institución que se encargue de las competencias que actualmente tienen estas, y en el caso de que desaparezcan por lógica se deberían encomendar sus funciones a las Comunidades Autónomas, como es el caso de las Comunidades Uniprovinciales (Cantabria por ejemplo).

³⁹ JIMENEZ ASENSIO, R:” La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” 2014, Iustel

6-CONCLUSIONES

Está claro que una gran parte de los pequeños municipios españoles se encuentran en riesgo de extinción. Según los últimos datos del INE el 50% de los pueblos que existen actualmente tienen menos de 1000 habitantes. Causas de esta despoblación son el envejecimiento demográfico, la baja natalidad o la escasez de puestos de trabajo, entre otras. Como consecuencia, a lo largo de los últimos años se ha venido intentando dar soluciones ante lo que es considerado un gran problema para nuestro país.

Vandelli, propuso la clasificación de soluciones en: orgánicas (proponiendo fusiones voluntarias o forzosas de los municipios) y funcionales. Las soluciones funcionales, que se llevan a cabo mediante entes supramunicipales, es decir, la comarca y la mancomunidad, resultaron insuficientes y por lo tanto ineficaces. Por tanto el futuro de las ELM es una incógnita, más aún por la confrontación existente entre la normativa estatal, que considera que la evolución normal será la supresión de las mismas, y la autonómica, que por el contrario apoya la modernización y revitalización de estas.

Por otra parte en cuanto a las Diputaciones provinciales, como sabemos el PP abogó por reformarlas y el PSOE, por eliminarlas. No solo los partidos políticos tienen esta opinión, miles de ciudadanos son partidarios de eliminar dichas instituciones por el gasto que las mismas suponen.

Mi opinión es similar a la que defiende la legislación autonómica, abogar por una modernización de las ELM, reforzarlas de alguna manera puesto que desde mi punto de vista, son esenciales para el correcto funcionamiento del conjunto del Estado español.

Además, la pervivencia de las Diputaciones provinciales me parece fundamental, y apoyo el rol que le da la LRSAL ya que asumen un papel muy importante a la hora de prestar servicios a los pequeños municipios, opino que si desaparecieran, el coste que tendrían que asumir otras administraciones para desempeñar sus tareas, sería a la larga, mucho mayor.

En definitiva, no podemos mirar para otro lado ante esta cuestión de gran trascendencia, no solo a nivel autonómico, sino también a nivel estatal, pues como dice La Federación Española de Municipios y Provincias “esta situación es un problema de primer orden para España”.

Bibliografía

BELLO PAREDES, S. (2015). las entidades locales menores en Castilla y León. En *Derecho Local de Castilla y León* (pág. 209,233). Iustel.

FERNÁNDEZ DE GATTA, D. (2005,). Las competencias de las Diputaciones Provinciales en la Historia, como punto de Partida” . En :” *Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales*; (págs. 112, 33). CEMCi.

FERNÁNDEZ RICHARD, J. (2016). El pequeño municipio y su insuficiencia funcional. *Revista de derecho público* .

FERNANDO PABLO, M. (2015). inframunicipalismo y Gobierno del territorio en Castila y León. En “*Derecho Local de Castilla y León* (págs. 176,193,196). Iustel.

FRANCO, A. (2010). “*La otra burbuja: la administrativa*” . El Periódico.

González del Teso, T. (2005). “Derecho Local de Castilla y León:”Creación y supresión de municipios. Términos municipales” . . Iustel.

GONZÁLEZ IGLESIAS, M. (2005). :la determinación del régimen de sus copetencias. En *Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales; La Provincia después de la modificación de la LBRL efectuada por la LRSAL* (págs. 159,174). CEMCi.

IGLESIAS REDONDO, J. *Derecho romano, historia e instituciones*. Madrid: Sello Editorial.

JIMENEZ ASENSIO, R. (2014). ” *La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*”. Iustel.

ORDUÑA REBOLLO, E. (2005). *Historia del Municipalismo español. El municipio antiguo*. Madrid: Iustel.

ORDUÑA REBOLLO, E. (2005). *la nación española. jalones históricos*. Iustel.

ORTEGA Y GASSET, J. (1967). “*la redención de las provincias*” . Alianza.

PONS-PORTELLA, M. (2016). *“La población mínima de los nuevos municipios: estado de la cuestión tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”*.

SOSA WAGNER, F. (2011). *“¿Sobran Administraciones?”*,. El Mundo.

<http://www.consejodecuentas.es/es/entidades-locales-menores>

<http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/municipios/7/13401/125>

<http://enciclopedia-jurídica.biz14.com/d/entidades-locales-menores>

consultado el 5/02/2017

noticias.jurídicas.com/base-datos/CCAA consultado el 5/02/2017

<http://www.jcyl.es> consultado el 05/02/2017

<https://www.boe.es/buscar/pdf/1986/BOE-A-1986-9865-consolidado.pdf>